

« Domestiquer » l'incertitude : Les sociétés d'État comme instrument d'adaptation aux changements économiques internationaux

« Taming » the Uncertainty: Government Controlled Enterprises as Instruments of Adaptation to International Economic Changes

François Lacasse

Volume 14, numéro 3, 1983

Le nouvel ordre industriel international

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701541ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701541ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lacasse, F. (1983). « Domestiquer » l'incertitude : Les sociétés d'État comme instrument d'adaptation aux changements économiques internationaux. *Études internationales*, 14(3), 485–496. <https://doi.org/10.7202/701541ar>

Résumé de l'article

The author recalls briefly the recent growth (20 years) of the Government controlled enterprises in the market economies : relative weight multiplied by three and mostly, a very strong diversification of their activities. Because pressure from the international environment is exerted on the old industrial societies like Canada in order that they redeploy, this trend will continue. Adaptations are made difficult and politically costly by social rigidity. In this connection, Government controlled enterprises offer very clear advantages compared to the other means available (flexibility, discretion, existence capacity of the adapters and late-comers, dispersion of forums of conflict, cooptation of the elites, real and expected contributions to growth). The forces which hinder the privatization of the Government controlled enterprises, coming from the conservative parties, are impressive : economic and political costs, possibilities of de facto privatization, the interests of the Government controlled enterprises themselves and their allies. In short, it is very likely that this trend will go on. In the face of this, the amount of expert knowledge leaves much to be desired; some of the main lines of research are dead ends. The author outlines some new directions which will allow research to really integrate the Government controlled enterprises in the economic predictions and policy making.

« DOMESTIQUER » L'INCERTITUDE : LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT COMME INSTRUMENTS D'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS ÉCONOMIQUES INTERNATIONAUX

François LACASSE*

ABSTRACT — « Taming » the Uncertainty: Government Controlled Enterprises as Instruments of Adaptation to International Economic Changes

The author recalls briefly the recent growth (20 years) of the Government controlled enterprises in the market economies: relative weight multiplied by three and mostly, a very strong diversification of their activities. Because pressure from the international environment is exerted on the old industrial societies like Canada in order that they redeploy, this trend will continue. Adaptations are made difficult and politically costly by social rigidity. In this connection, Government controlled enterprises offer very clear advantages compared to the other means available (flexibility, discretion, existence capacity of the adapters and late-comers, dispersion of forums of conflict, cooptation of the elites, real and expected contributions to growth). The forces which hinder the privatization of the Government controlled enterprises, coming from the conservative parties, are impressive: economic and political costs, possibilities of de facto privatization, the interests of the Government controlled enterprises themselves and their allies. In short, it is very likely that this trend will go on. In the face of this, the amount of expert knowledge leaves much to be desired; some of the main lines of research are dead ends. The author outlines some new directions which will allow research to really integrate the Government controlled enterprises in the economic predictions and policy making.

I – PRESSIONS INTERNATIONALES, RIGIDITÉS SOCIALES ET SOCIÉTÉS D'ÉTAT (SE)

La montée des nouveaux pays industrialisés, la mondialisation des multinationales, l'incertitude énergétique et, plus généralement, l'accélération des changements du contexte économique mondial, mettent à dure épreuve la capacité d'adaptation des vieilles sociétés industrielles comme le Canada. Si on ne sait pas encore comment augmenter cette capacité d'adaptation on a bien démonté les mécanismes et les causes de sa lenteur¹.

* Professeur à la Faculté d'Administration de l'Université de Sherbrooke, Canada.

1. OECD *Face aux futurs: pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible* – Paris, 1979.

La rigidité – pour ne pas dire la fossilisation – de l'oligopole social dont fait état Jacques Lesourne² est d'autant plus palpable au Canada qu'aux antagonismes sociaux se greffent des droits et pouvoirs ethniques et surtout régionaux. La chute générale de la croissance et les difficultés conjoncturelles viennent s'ajouter à la peau de chagrin des avantages comparés canadiens et réduisent une tarte que tous les dîneurs sont mieux armés que jamais pour partager.

Tous les gouvernements d'économies de marché (sauf, peut-être les États-Unis) ont tant assumé de responsabilité économique et sociale depuis une génération, que tous les groupes tentent d'utiliser l'État pour refiler à d'autres l'ardoise des changements, bloquer ceux-ci ou obtenir les avantages de participer de façon privilégiée aux activités économiques d'avenir. Bien sûr, les pouvoirs publics ne sont pas capables d'insulariser tout le monde contre le changement – même s'ils le promettent³, pas plus qu'ils ne sont particulièrement habiles à saisir les occasions d'investir dans les secteurs gagnants.

Face à ces pressions internationales répercutées par les groupes d'intérêts sous forme de demandes impossibles à rencontrer, les sociétés d'État possèdent des caractéristiques qui en font, dans la circonstance, des instruments de choix. Avant de passer en revue ces « vertus » des sociétés d'État il faut signaler la croissance et la diversification extrêmement rapides de celles-ci au cours des deux dernières décennies, non seulement au Canada, mais dans toutes les économies de marché.

De 1961 à 1981, la part des sociétés d'État, dans les 500 plus grandes entreprises nord-américaines est passé de 7.4% à plus de 22% des actifs^{4,5}. Les ventes ont passé le cap des 25%; déjà en 1978 plus du quart des emprunts sur les marchés internationaux de capital était de fait de sociétés d'État, soit plus que les entreprises privées non financières⁶.

Au Canada, 70% de toutes les sociétés d'État en existence (et elles ne meurent jamais) ont été constituées au cours des quinze dernières années⁷. Enfin, de la Corée au Brésil, en passant par le Canada et la France, les activités où elles sont engagées, se sont radicalement transformées: les services publics traditionnels (monopoles plus ou moins naturels comme le service postal et la distribution d'électricité) sont soit déjà une minorité ou en voie de la devenir. La croissance des sociétés d'État s'est donc faite dans des secteurs concurrentiels (au moins internationalement), changeants au niveau des techniques et des marchés et diversifiés tant dans les produits ou services rendus que dans la structure même des entreprises publiques. Notons à titre d'exemple que les sociétés sont passées non seulement des services d'utilité publique à l'extraction pétrolière et minière, mais encore à la fabrication

2. Jacques LESOURNE. *Les mille sentiers de l'avenir*, Paris, Seghers, 1981, p. 445, 2^{ème} édition.

3. Yair, AHARONI. *The No-Risk Society*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, pp. 347.

4. Douglas F. LAMONT. *Foreign State Enterprises*, Basic Books, N.Y. 1978, Annex p. 249/sq.

5. *Fortune*, dernières années.

6. *The Economist*, Dec. 30, 1978, pp. 37-57, « *The State in the market* » supplément.

7. A. TUPPER & B. DOERN (eds.) *Public Corporations & Public Policy in Canada*, Montréal, IRP, 1981.

d'avions commerciaux, de photocopieurs, d'aluminium, de médicaments, etc.. La CDC a bien peu à voir avec l'Hydro-Québec, P.U.K. bien peu avec la S.N.C.F. Les récentes nationalisations françaises ont mis ce phénomène en lumière, mais, sauf pour l'ampleur du mouvement, n'ont fait que refléter une tendance observée déjà en Australie, en Saskatchewan, et déjà vieille de plusieurs décennies en Italie.

Ces transformations sont si répandues, émanent de tant de juridictions couvrant un tel éventail idéologique qu'il faut bien en tirer la conclusion évidente : les sociétés à économies de marché trouvent dans les sociétés d'État un outil attrayant.

Rien ne permet en effet de croire que celles-ci sont nées de pressants besoins économiques ou que cette forme d'organisation s'avérerait nécessaire pour des tâches économiquement bien particulières. Carter, entre autres⁸, a fait justice de ce type de prétentions⁹ et virtuellement toute la recherche empirique¹⁰ s'avère impuissante à détecter un rôle économique vraiment distinctif pour ces organisations – quand il n'est pas tout simplement impossible de distinguer les comportements des sociétés d'État, de ceux des compagnies privées de même taille, oeuvrant dans des secteurs d'activités similaires¹¹.

S'il est important de comprendre pourquoi ces sociétés d'État ont connu une telle expansion au cours du passé récent, c'est surtout pour être en mesure d'apprécier si cette tendance risque de se prolonger ou s'il s'agit d'un feu de paille dont il faudra maintenant gérer les conséquences (comme ce semble être le cas dans les programmes sociaux).

II – LES BASES DE LA POURSUITE DE L'EXPANSION DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Les généralisations sont particulièrement dangereuses dans un domaine comme celui des sociétés d'État où jouent à plein les caractéristiques particulières de chaque société, de chaque ensemble d'institutions et de cultures politiques. L'ampleur et la généralité du phénomène n'en sont que plus remarquables.

Nous prédisons que la tendance se poursuivra. Un premier ensemble de raisons supportant cette prédiction a trait aux avantages pour les gouvernements démocratiques que présentent les sociétés d'État, tel qu'évoqué plus tôt. La base du scénario est simple : l'environnement international est devenu plus volatil, le contrôle des gouvernements sur leur espace économique plus ténu, alors même que les attentes des populations pour la croissance et la sécurité financière atteignaient un sommet.

8. Richard, CARTER. *Les entreprises publiques : pourquoi et pour qui ?* Canadian Public Administration, Été 83, pp. 239-254.

9. Pierre, FOURNIER. *Les sociétés d'État et les objectifs économiques du Québec : une évaluation préliminaire*, Éditeur officiel du Québec, 1979.

10. Renato, MAZZOLINI. *Government Controlled Enterprises International Strategic & Policy Decision*, N.Y. Wiley, 1979, p. 393. M.M. KOSTECKI. *State Trading* in VERNON & AHARONI (eds.) *State-Owned Enterprises in Western Economies*, pp. 170-183. N.Y., St-Martin's Press, 1981.

11. Douglas, LAMONT, *op. cit.* chap. 8.

Face à une telle demande, les gouvernements ont mis en place des centaines de politiques, de décisions tant pour aider les transitions que pour les retarder ou pour compenser les victimes. Parmi ces politiques, la montée des sociétés d'État semble être le phénomène impliquant les plus grands réaménagements de ressources, soit l'outil privilégié. Les paragraphes suivants exposent les raisons qui peuvent expliquer une telle sélection.

À l'inverse toutefois, les réactions aux changements du contexte international ne prétendent pas expliquer la totalité du phénomène. Par exemple, au Canada, les rivalités inter-régionales ont été pour beaucoup dans la création et l'expansion de sociétés d'État, tout comme les transferts de ressources financières vers les juridictions provinciales.

A — L'arme secrète

Le tout premier élément de la fonctionnalité des sociétés d'État pour des gouvernements débordés réside dans la discrétion de l'outil, tant en lui-même que comme support aux autres politiques gouvernementales. L'avantage de discrétion vaut tant pour les partenaires d'échanges internationaux que pour l'électorat national. Par exemple, un subside à l'exportation donne lieu à des récriminations des partenaires commerciaux, parfois à des représailles; son abolition, même progressive, génère une coalition d'intérêts politiquement dangereux au plan domestique. Par contre, le subside implicite dans l'approvisionnement en capital des sociétés d'État (en fait, des dons), la fourniture de services à rabais, les économies de marketing local réalisées grâce à l'existence d'un marché « réservé », etc. sont autant de mesures difficiles à détecter et à évaluer.

Par exemple, la Communauté économique européenne, après plusieurs années d'études n'a pu arriver à des règles à la fois efficaces et justes pour faire respecter l'esprit du Traité de Rome selon lequel les sociétés d'État nationales ne doivent pas jouir de traitements privilégiés par rapport aux sociétés publiques ou privées des partenaires¹². Et il s'agit de l'institution internationale la mieux armée pour assurer la liberté des échanges et avoir accès à toute l'information pertinente.

Cette discrétion n'est pas unique aux sociétés d'État dans l'arsenal des politiques gouvernementales: on retrouverait des cas similaires dans les barrières non tarifaires (délais, règlements sanitaires, etc...). Toutefois, sous l'aspect discrétion les sociétés d'État jouissent d'un avantage important: la dispersion, tantôt réelle, tantôt factice des centres de responsabilité et de décision.

12. K.D. WALTERS et R.J. MONSAR « *State-Owned Business Abroad: New Competitive Threat* », Harvard Business Review, mars-avril 1979, pp. 160-170.

B — La flexibilité

La polyvalence des sociétés d'État ne provient pas seulement de leur nombre, de la possibilité qu'elles offrent aux gouvernements de sembler « faire quelque chose » souvent, dans de nombreux domaines. Plus important encore est le fait que la société d'État permette d'ajuster continuellement le tir. C'est particulièrement vrai pour celles qui sont nouvelles: leurs objectifs sont définis de façon à obtenir un support très large, les personnes qu'elles favorisent au fil des ans peuvent changer tout comme leur importance et leurs orientations. Ces modifications de tir ont l'immense avantage, par rapport aux autres instruments disponibles, de faire l'économie de débats publics acrimonieux, d'accorder des réductions ou augmentations à des groupes particuliers qu'il serait impossible d'aider par des programmes ordinaires (e.g. Énergie atomique au Canada, ses ingénieurs, ses scientifiques, ses fournisseurs régionaux ou Québécois et ses actionnaires et syndiqués; tous des cas où les montants versés ne pourraient jamais être canalisés par l'aide sociale, etc.).

La flexibilité de l'instrument est aussi manifeste par rapport à l'utilisation d'autres politiques gouvernementales (subsidés à l'exportation, tarifs ou quotas déguisés, programmes de discrimination « positive » pour certains groupes, etc.). En somme, l'ajustement gradualiste, à la marge, qui est le *modus operandi* normal des sociétés comme la nôtre, trouve dans les sociétés d'État un terrain d'élection.

C — La dispersion des fora de conflits

Cet avantage résulte de l'action simultanée de la flexibilité et de la discrétion de l'instrument. Puisque l'État, en matière d'ajustements aux conditions internationales doit arbitrer des conflits en principe insolubles (sécurité vs croissance, région X vs région Y, etc.), il est fort précieux de pouvoir référer le plus possible d'arbitrages hors de l'avant-scène politique, hors du Cabinet et du Parlement.

Les sociétés d'État sont en mesure d'aider: est-il impossible de décider pour la sécurité des approvisionnements énergétiques entre le gaz et l'électricité, le gouvernement possède les meilleurs arguments du monde (rentabilisation, autonomie, « que le meilleur gagne ») de laisser le conflit se résorber entre le privé et plusieurs sociétés d'État. C'est plus flagrant encore dans les sociétés d'État de type holding (CDC ou modèle italien): même si une part des grands investissements sont décidés directement par le Cabinet dans certaines régions, la part du lion des ressources ré-affectées entre industries ou régions l'est à l'intérieur du holding¹³. Le gouvernement fait ainsi l'économie d'arbitrages politiquement coûteux; les élus se plaignent de ne pas contrôler vraiment les sociétés d'État, mais le veulent-ils vraiment?

D — Distribution « optimale » en pouvoir et en prestige

Cette appellation recouvre ce que le gouvernement – et l'électorat – pourraient obtenir de vraiment distinctif lorsqu'ils justifient la création et l'expansion de sociétés d'État par la nécessité de contrer l'action des multinationales, de gagner un contrôle local, de donner de meilleures chances aux citoyens d'accéder aux postes

13. R. MAZZOLINI, *op. cit.*.

de commande, aux emplois de bureau-chef. Cet objectif était explicite par exemple en Saskatchewan. Évidemment l'« optimalité » dont nous parlons ici est changeante et un peu spéciale: elle est celle d'un gouvernement, d'un parti.

L'attraction des sociétés d'État de ce point de vue réside dans le fait que l'État y trouve une source de ressources à redistribuer aux groupes et individus qui pourraient être les plus dangereux pour lui (ex.: cadres insatisfaits, partisans déçus, etc.). L'acceptabilité pour les électeurs vient de ce que les avantages de la société d'État sont palpables et certains; ses coûts – même du strict point de vue de la promotion sociale des nationaux – sont difficiles à identifier puisqu'ils dépendent de ce qui serait arrivé sous d'autres arrangements. Du point de vue de ces redistributions, la société d'État est un instrument supérieur au protectionnisme classique ou à la subvention à des entreprises privilégiées du point de vue contrôle et calibrage visible. Cet avantage des sociétés d'État est largement celui du patronage modernisé, c'est-à-dire appliqué dans une société bureaucratisée et où il faut soigner les nouvelles élites techniques.

E — Fierté nationale et croissance économique

Les avantages des sociétés d'État évoqués jusqu'ici existent bel et bien mais ils ne sont que très rarement mentionnés explicitement, presque jamais dans les termes que nous avons utilisés. Il est un deuxième ensemble de déterminants de la création et de l'expansion des sociétés d'État qui, eux, font clairement partie du discours politique. Il s'agit bien sûr du rôle des sociétés d'État dans une stratégie industrielle nationale. Ce cadre a été discuté *ad nauseam* un peu partout, notamment au cours du long débat sur les nationalisations françaises.¹⁴

Sans revoir ce débat fort spécieux du point de vue strictement économique¹⁵, signalons seulement que les arguments de masse critique et de risques que seul l'État peut prendre, sont tout à fait dans la logique d'un gouvernement national. Créer une société d'État pour le prestige aérospatial ou électronique est peut-être coûteux, mais il peut fort bien s'agir du seul moyen de s'assurer que l'activité en question prendra effectivement place sur le territoire national. La justification usuelle de la société d'État prétend aussi que la croissance économique sera ainsi augmentée. Que ce soit vrai ou non importe peu dans notre contexte: si la société d'État satisfait la demande pour un bien public (fierté et indépendance nationale), elle a d'autant plus de chance d'être créée, surtout dans des contextes où les autres symboles nationaux sont limités (ex.: province, petit pays, pays dont l'importance politique est en régression). À défaut de pouvoir s'offrir une bonne petite guerre gagnable, on peut toujours construire une aciérie, une pétrochimie ou nationaliser les pompes à essence.

14. Entre autres, Christian, STOFFAËS, et Jacques, VICTORRI. *Les Nationalisations*, Paris, Flammarion, 1977, p. 430.

F — Réponse à la concurrence déloyale d'autres sociétés d'État

Les sociétés d'État, non seulement peuvent servir de mécanismes d'ajustements aux pressions de l'environnement économique mondial, elles peuvent aussi générer ces pressions. Par exemple, le simple fait que les sociétés d'État – ou assimilées – soient un type d'organisation plus répandue encore dans les pays nouvellement industrialisés, constitue souvent une preuve *prima facie* que la concurrence est déloyale et qu'il faut combattre le feu par le feu. C'est un recyclage de la rengaine qui domine les intérêts concessionnaires à l'exportation: « si les autres le font, il faut que nous le fassions ».

En fait, le cercle devient un tantinet vicieux: les exportations de la société d'État de A accroissent les pressions à l'ajustement en B et y assistent à légitimiser des sociétés d'État locales qui elles-mêmes tentent d'exporter en C, etc.. Ce d'autant plus qu'il existe une présomption¹⁵ à l'effet que les coûts fixes des sociétés d'État sont relativement plus importants que dans le secteur privé (capital à coût zéro et difficultés institutionnelles quant aux licenciements). Les pratiques de « dumping » sont donc à la fois rationnelles et menaçantes. C'est dans une certaine mesure ce qu'on observe déjà dans le cuivre, le minerai de fer, et peut-être, l'aluminium.

Ces six avantages des sociétés d'État au plan de l'adaptation des vieilles sociétés industrielles aux changements de l'environnement international sont largement cumulatifs dans leurs impacts: par exemple, la « discrétion » de l'instrument aide à dissimuler les coûts de satisfaire la fierté nationale; sa flexibilité, sa capacité à discriminer contribuent à réaliser sans heurt une distribution « optimale » du pouvoir et du prestige, etc..

III – FAIBLESSE DES INCITATIONS À PRIVATISER

À ces puissantes incitations à la création et à l'expansion des sociétés d'État comme outils d'ajustements, viennent s'ajouter la faiblesse des mécanismes requis pour les restreindre ou les privatiser. Au grand chagrin des vrais conservateurs, ni Bennett, ni Lyons, ni Thatcher – en fait personne – n'a vraiment sérieusement privatisé des entreprises existantes.

Une bonne part des raisons de la faiblesse effective du contre-poids anti – société d'État, tient à des difficultés bien connues: à qui revendre? comment convaincre que la privatisation va servir les intérêts collectifs? – sauf en cas d'hémorragie financière, ce qui rend la société d'État invendable et rend sa disparition semblable, en termes de difficulté, à l'abolition d'un programme de subsides.

Il faut toutefois s'arrêter sur d'autres raisons tout aussi importantes mais moins bien connues. La première de celles-ci est simplement qu'il n'est pas du tout nécessaire de revendre des sociétés d'État pour mener une politique dite de droite.

15. J.P. ANASTASSOPOULOS, « L'avenir d'une espèce hybride: l'entreprise publique », *Revue française de gestion*, Janvier-Février 1977, pp. 41-54.

En effet, on peut obtenir les mêmes résultats tout simplement en privatisant *de facto* et non *de jure*. D'ailleurs dans le cas français, J.P. Anastassopoulos¹⁶ utilise le terme privatisation uniquement dans ce sens. La privatisation *de facto* consiste tout simplement à libérer l'entreprise de la plupart ou de toutes les contraintes de type service public auxquelles elle était (parfois) asservie. Un exemple bien canadien: Petro-Canada devait d'abord servir à produire plus, à explorer plus; en la laissant ou l'encourageant à singer l'intégration d'Impérial Oil, on privatise effectivement. À l'inverse, si on veut protéger à toute force les oligopoleurs privés, rien de plus facile: les changements de personnel ou de directives peuvent amener à une « coopération » étroite avec le secteur privé (cooptation), le rationnement du capital d'expansion et/ou la « rentabilisation » peut mener au même résultat ou encore limiter la taille de la société d'État.

Quelle que soit la politique adoptée, le fait essentiel demeure: un parti politique hostile à l'expansion étatique peut obtenir les résultats qu'il veut en faisant l'économie du capital politique requis pour privatiser *de jure*.

Et c'est d'autant plus facile que, quels que soient les buts fixés à la société d'État à sa naissance, il semble bien que, au fil des ans, ses gestionnaires aspirent (conspirent) tous à une indépendance de l'État qui leur permet le meilleur des mondes: la sécurité contre la faillite et une indépendance plus grande encore que celle des sociétés privées face aux desiderata des actionnaires. Ajoutons que cette tendance des gestionnaires de sociétés d'État à une totale autonomie constitue une des rares généralisations systématiquement confirmées par toutes les études empiriques¹⁷. Certains¹⁸ vont même jusqu'à supposer que, maintenant, le comportement des sociétés d'État, après quelques années, n'est guère différent de celui d'entreprises privées placées dans des conditions économiques (marchés, technologie) similaires.

En somme, nous croyons que même une vague conservatrice telle que l'Occident risque de la connaître ne réduira pas sensiblement la place des sociétés d'État dans l'économie. Les raisons de cette asymétrie entre création et destruction de ces sociétés tiennent à ce que les coûts de privatisation *de jure* sont hauts pour un gouvernement surchargé de demandes, alors que ceux d'une privatisation *de facto* sont bas et que cette dernière option se situe dans la dynamique organisationnelle des sociétés d'État.

Enfin, même en supposant un gouvernement préoccupé uniquement de sabrer dans les dépenses publiques, on peut difficilement prévoir une diminution marquée des sociétés d'État. En effet, se poseront alors les dilemmes suivants: les vrais canards boiteux causant des pertes énormes sont souvent des entreprises qu'il coûtera aussi cher de fermer que de garder, vu l'importance des frais fixes antérieurement encourus (voir Sidbec-Normines et Québecair où le raisonnement « Sunk costs are sunk » atteint un paroxysme). D'autre part, un gouvernement aussi

16. *Ibid.*.

17. R. MAZZOLINI, *op. cit.*, VERNON & AHARONI, *op. cit.*.

18. Douglas, LAMONT *op. cit.*, chap. 8.

préoccupé d'équilibres budgétaires sacrifiera-t-il des sociétés d'État qui rapportent parce que, pour l'ensemble de la société, le rendement pourrait être plus élevé dans le secteur privé?

IV – IMPLICATIONS

Supposons que, pour les raisons données ci-dessus, la croissance en nombre, taille et diversité se poursuive pour la société d'État et ce, d'autant plus que le contexte économique international continuera d'évoluer rapidement et de façon peu prévisible.

Les implications de cette poursuite de la tendance sont, pour l'instant, largement inconnues. Comme le notait Vernon¹⁹ « speculation rapidly outruns hard facts ». Brutalement, nous ne savons presque rien du comportement économique des sociétés d'État. Une comparaison même rapide de la littérature sur les multinationales, leurs structures, stratégies, etc.. à ce qui existe sur les sociétés d'État permet de mesurer notre ignorance du sujet. Les implications pour la recherche, l'analyse et la formulation de politiques sont, elles, claires. L'ampleur et la diversité de ces sociétés, leur rôle complexe et changeant dans l'adaptation aux nouvelles concurrences internationales, condamnent à la stérilité deux des approches traditionnelles du phénomène.

La première, issue de l'économie, se concentre sur l'efficacité (relative dans les meilleurs cas) de ces sociétés pour atteindre des objectifs économiques bien définis (ou pour déplorer leur absence)²⁰. L'analyse économique de leurs mandats législatifs la comparaison entre ceux-ci et l'allocation effective des ressources gouvernementales, la comparaison avec d'autres moyens (subventions directes par exemple) d'atteindre les mêmes objectifs univoques: tels sont les thèmes qui dominent cette approche. Si, comme nous l'avons mentionné, la raison d'être de la popularité des sociétés d'État est précisément de ne pas avoir, en fait, d'objectifs trop contraignants (la flexibilité évoquée plus haut), il est tout à fait stérile de continuer dans cette voie pour véritablement éclairer et comprendre l'action de ces sociétés. Richard Carter a fort bien éclairé ce type d'observation sous l'angle de la définition de l'efficacité²¹.

D'ailleurs, à date, l'économie – à quelques exceptions près comme le travail de Kostecki sur les sociétés d'État comme barrières non tarifaires – ne paraît pas encore très bien outillée pour fournir de l'analyse positive de ces sociétés. À part les difficultés liées au poids de la tradition, une large part de cette stérilité vient de ce que l'on tente de les jauger, par rapport à un seul autre instrument ou par rapport à une solution de marché, alors qu'en fait les sociétés d'État sont des outils polyvalents remplissant les mêmes fonctions que des restrictions traditionnelles de

19. R. VERNON. *Introduction in* VERNON & AHARONI, (eds) *op. cit.*, pp. 7-22.

20. Pierre FOURNIER, *op. cit.*, p. 134.

21. Richard CARTER, *op. cit.*.

politique commerciale, plus des subventions à des industries favorites, plus le contrôle national, plus etc.. En bref, les sociétés d'État sont des institutions, non pas des projets. Elles ne maximisent rien, elles sont l'équivalent économique d'une loi-cadre dont on ne connaîtrait pas encore les règlements. Il y a peu à gagner à prétendre qu'elles sont autre chose de plus simple.

Le second changement que commande une perception correcte du rôle adaptatif des sociétés d'État, concerne la recherche des méthodes de contrôle des élus ou de l'exécutif sur ces sociétés. L'immense littérature sur le sujet, de même que les très nombreux efforts pour trouver « la » solution, se sont soldés, dans divers pays, par un échec. Jouissant de l'avantage du temps qui a passé, des braves tentatives qui ont avorté, on peut maintenant cerner pourquoi cette honorable tradition d'administration publique n'offre guère d'espoir.

Une fonction importante d'une société d'État est de permettre l'évolution des politiques avec un contrôle bien plus réduit que pour des changements de programmes; par conséquent, les méthodes d'imputabilité et d'évaluation ne sont pas transposables d'un univers à l'autre. En outre, le choix des sociétés d'État comme moyen de réduire les tensions d'ajustement aux nouvelles réalités comporte une volonté d'ajouter aux fora d'arbitrages d'intérêts et de permettre la création d'entreprises, c'est-à-dire d'organisations qui ne sont même pas voulues contrôlables au même titre que les ministères ou les programmes. L'expérience du système politique est en effet trop longue pour qu'on puisse postuler que les créateurs de sociétés d'État ne savent pas qu'elles échapperont en bonne partie à leur contrôle.

Enfin, même dans les pays où la tradition est beaucoup plus interventionniste vis-à-vis des sociétés d'État qu'au Canada (France, Italie) un fait se dégage clairement de l'expérience: le pouvoir politique intervient, les utilise directement et ponctuellement de façon irrégulière, sur une base de « crises ». Ceci est d'ailleurs tout à fait dans la logique de ce que nous avançons plus haut concernant les avantages des sociétés d'État comme moyens d'adaptation. Si les liens entre les élus et ces dernières sont voulus (et renforcés par la surcharge des administrations) fluctuants (c'est-à-dire les réserves qu'on jette parfois dans la bataille), la quête d'un mode unique et prévisible d'imputabilité est chimérique.

V – CONCLUSIONS

Les sociétés d'État vont continuer de croître en importance et en nombre. Une vieille société industrielle comme le Canada, morcelée de surcroît, ne se privera certainement pas d'utiliser cette institution pour intégrer – ou retarder – les changements que le nouvel ordre industriel international va lui imposer. On peut le déplorer de bien des façons (économique, comptable, idéologique – entre autres –) ou s'en réjouir pour des raisons aussi peu reliées à la réalité. Les sociétés d'État et les adaptations au NOII exigent une attitude plus humble: comprendre ces institutions de façon à pouvoir les bonifier, les contrôler ou, plus modestement, prévoir leurs actions et évolutions.

Pour que le phénomène des sociétés d'État cesse d'être de même nature que des accidents, des caprices des dieux dans notre compréhension de la réalité socio-économique, une condition essentielle est que la formulation même des débats autour de celles-ci change, devienne celle de la recherche positive. C'est à partir de cette conviction que les propositions ci-contre sont présentées, à titre d'exemples du niveau et du type d'hypothèses dont la vérification serait non seulement passionnante mais utile.

1. À l'exception du cas de prolongations d'industries moribondes, la décision politique de créer une société d'État obéit à des impératifs différents de ceux qui commandent effectivement la gestion et l'évolution des sociétés d'État établies. Leur comportement et leur création sont deux objets distincts d'analyse.
2. Les sociétés d'État dans des industries à forte croissance et concurrence se comportent très différemment des autres. Dans ces industries, les sociétés d'État seront généralement de bons oligopoleurs, une fois établies et quels que soient les autres joueurs. La tendance à la cartellisation est plus prononcée chez les sociétés d'État que dans le privé.
3. Les sociétés d'États vont utiliser les méthodes « commerciales » de concurrence et d'adaptation de préférence à des arbitrages explicitement politiques vis à vis des autres sociétés d'État internes ou étrangères. Le recours aux arbitrages politiques vis à vis des multinationales privées n'aura lieu que dans un cadre défensif c'est-à-dire quand l'existence « indépendante » même de la société d'État paraîtra en danger.
4. Les sociétés d'État vont se distinguer des multinationales, dans leur comportement, surtout par un biais systématique en faveur de l'exportation et des accords de réciprocité en opposition à l'investissement direct majoritaire ailleurs que sur le territoire national.
5. Les fonctions initiales et explicites d'adaptation à la concurrence étrangère, c'est-à-dire modernisation dans une industrie particulière, conquête d'un créneau, seront rapidement transformées au profit d'une position de monopole national et d'une diversification visant à réduire les risques pour l'institution et à l'insulariser par rapport aux pouvoirs publics. Bref les stratégies défensives des MNE vis-à-vis des États²² seront utilisées vis-à-vis de l'actionnaire gouvernemental.

Si ce type d'hypothèses est celui qui comporte les meilleures chances d'augmenter nos connaissances et notre contrôle effectif des sociétés d'État, deux conclusions s'imposent: la recherche empruntera ses moyens plus à la théorie des organisations, de la prise de décision qu'à l'économie et, dans ses résultats, la recherche pourrait bien déboucher sur des modèles incitatifs, de contre-poids, pour

22. Ann, GREGORY. *Firm Characteristics & Political Risk Reduction in Overseas Ventures*, Academy of Management Proceedings, 1982, p. 73 et sq.

canaliser efficacement l'action des sociétés d'État. Ce serait un aboutissement paradoxal: réinventer des méthodes déjà utilisées envers les agents privés de l'économie pour s'assurer que les sociétés d'État remplissent leurs fonctions publiques!